



О формировании индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги

30 апреля 2014 года Правительством РФ были реализованы меры, направленные на ограничение повышения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги.

Необходимость принятия таких мер была обусловлена статьей 157.1 Жилищного кодекса РФ, в соответствии с которой был установлен запрет на повышение размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги выше предельных (максимальных) индексов, установленных в муниципальных образованиях (далее – *предельные индексы*). При этом было закреплено, что предельные индексы должны утверждаться высшим должностным лицом субъекта РФ на основании индексов изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги в среднем по субъектам РФ, утвержденных Правительством РФ (далее по тексту – *индексы по субъектам*).

В развитие вышеуказанных требований жилищного законодательства Правительством РФ были утверждены следующие нормативные документы:

- постановление Правительства РФ от 30.04.2014 года № 400 «О формировании индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги в РФ» (вместе с «Основами формирования индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги в РФ»¹ (далее по тексту – *Постановление, Основы формирования индексов, Основы*);

- распоряжение Правительства РФ от 30.04.2014 года № 718-р «Об утверждении индексов изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги в среднем по субъектам РФ и предельно допустимых отклонений по отдельным муниципальным образованиям от величины указанных индексов».

В качестве ключевых положений утвержденных документов представляется необходимым отметить следующие.

1. Закреплены основные принципы расчета индексов по субъектам и предельных индексов (далее совместно именуемые как «индексы»).

В частности, обращает на себя внимание:

1) индексы устанавливаются на долгосрочный период (на срок не менее чем 3 (три) года, если иное не установлено Правительством РФ) с разбивкой по годам и могут устанавливаться с календарной разбивкой (пункт 3 Основ);

2) индексы устанавливаются и применяются исходя из неизменности порядка оплаты коммунальных услуг, а также из принципа неизменности набора и объема потребляемых коммунальных услуг (пункт 4 Основ);

3) при применении и расчете индексов не подлежит учету разница в размере платежей, возникающая вследствие (пункт 5 Основ):

- изменения набора коммунальных услуг;
- изменения размера платы за коммунальные услуги, которое обусловлено изменением объема потребления услуг, определяемого по показаниям приборов учета;
- изменения объемов предоставления гражданам субсидий, предусмотренных статьей 159 Жилищного кодекса РФ, и мер социальной поддержки по оплате коммунальных услуг;
- изменения фактических объемов потребления в результате проведения перерасчета размера платы за коммунальные услуги за прошедшие расчетные периоды;
- перехода к расчетам за коммунальные услуги с применением дифференцированных по установленным периодам времени цен (тарифов);
- применения штрафных санкций, повышающих коэффициентов к тарифам и нормативам;
- применения дифференцированных по месяцам календарного года нормативов потребления.

2. Установлен порядок расчета, утверждения и применения индексов по субъектам (раздел II Основ).

¹ Нормы постановления вступают в законную силу 15 мая 2014 года, т.е. по истечении 7 (семи) календарных дней с момента официального опубликования Постановления (документ впервые опубликован 07.05.2014 года на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>)



В данной связи необходимо отметить следующие особенности:

1) индекс устанавливается по каждому субъекту РФ вместе с размером предельно допустимых отклонений от индекса по отдельным муниципальным образованиям (учитываются при установлении предельных индексов, выражается в процентах и не может превышать размер индекса по субъекту на год долгосрочного периода, на который определяется отклонение по субъекту).

Справочно: Правительство РФ вправе до 1 ноября первого года долгосрочного периода уточнить значения отклонений по субъектам РФ на второй и последующие годы долгосрочного периода (отклонения по субъектам РФ уточняются единовременно и не подлежат пересмотру в течение долгосрочного периода).

2) порядок расчета индекса:

- на первый год долгосрочного периода – определяется в процентах как максимальная величина из величин, рассчитанных как отношение размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги по субъекту РФ в каждом месяце первого года долгосрочного периода к размеру вносимой гражданами платы за коммунальные услуги по субъекту РФ в декабре предыдущего календарного года с учетом мер дополнительной социальной поддержки граждан, предусмотренной в рамках полномочий субъекта РФ за счет средств бюджета субъекта РФ и бюджета муниципального образования (порядок расчета определяется пунктами 13-19 Основ);

- на второй и последующие годы долгосрочного периода – определяется в виде формулы как произведение индекса потребительских цен на год, предшествующий году, на который рассчитывается индекс, на сумму понижающего коэффициента на соответствующий год долгосрочного периода, определяемого с учетом прогноза социально-экономического развития, и регионального коэффициента (порядок расчета определяется пунктами 20-26 Основ).

3) индексы утверждаются Правительством РФ в течение 20 календарных дней со дня внесения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в ГД ФС РФ (пункт 11 Основ).

Справочно: Исключением из названного правила является случай утверждения индексов на первый долгосрочный период (утверждены распоряжением Правительства РФ от 30.04.2014 года № 718-р).

Порядок утверждения индексов включает следующие основные этапы:

- высшее должностное лицо субъекта РФ до 01 августа года, предшествующего периоду, на который устанавливаются индексы, направляет в ФСТ России предложение по величинам индексов и предельных отклонений (требования к предложению определены в пункте 28 Основ);

- ФСТ России в срок, не превышающий 70 (семидесяти) дней с момента получения, осуществляет проверку полученных предложений и в зависимости от результатов рассмотрения:

а) возвращает предложения для корректировки - в случае если в результате проверки федеральный орган пришел к выводу о несоответствии предложения высшего должностного лица субъекта РФ нормативным требованиям;

Справочно: В случае возврата повторная проверка предложений высшего должностного лица субъекта РФ не может превышать 20 (двадцати) дней со дня поступления указанных материалов в федеральный орган.

б) рассчитывает индексы по субъектам и отклонения от индекса - в случае повторного представления предложения высшего должностного лица субъекта РФ, несоответствующего требованиям Основ формирования индексов, или непредставления откорректированного предложения;

в) принимает предложение высшего должностного лица субъекта РФ для последующего его направления в Правительство РФ.

Справочно: При расчете индексов и величин отклонений и проверке предложения ФСТ России должно учитывать особенности топливно-энергетического баланса субъектов РФ и руководствоваться необходимостью (пункт 32 Основ):

а) устранения имеющихся дисбалансов при регулировании тарифов, включая ликвидацию перекрестного субсидирования и доведение уровня оплаты коммунальных услуг населением до 100 процентов установленных экономически обоснованных тарифов;

б) реализации программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры муниципального образования соответствующего субъекта РФ, положений заключенных концессионных соглашений, утвержденных инвестиционных и производственных программ, направленных на повышение надежности и качества оказываемых населению коммунальных услуг, и установления экономически обоснованных тарифов на ресурсы, приобретаемые в целях оказания коммунальных услуг;

в) перехода к установлению долгосрочных тарифов и исполнения ранее принятых решений об установлении долгосрочных тарифов, о реализации долгосрочных договоров аренды и соглашений об условиях осуществления регулируемой деятельности;

г) увеличения объема привлекаемых инвестиций в теплоснабжение, водоснабжение, водоотведение, газоснабжение и электроснабжение субъекта РФ;

д) выравнивания уровня тарифов на ресурсы, приобретаемые в целях оказания коммунальных услуг, в различных муниципальных образованиях такого субъекта РФ в сопоставимых условиях.



4) применение индексов должно обеспечивать изменение размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги в каждом месяце текущего года долгосрочного периода в среднем по субъекту РФ по отношению к плате граждан за коммунальные услуги в декабре предшествующего календарного года в среднем по субъекту РФ не более чем на установленную величину индекса по субъекту РФ (пункт 10 Основ).

3. Определен порядок расчета, утверждения и применения предельных индексов (раздел III Основ).

В данной связи необходимо отметить следующие особенности:

1) индексы устанавливаются по каждому муниципальному образованию на основании индексов по субъектам с учетом утвержденного размера отклонений на каждый год долгосрочного периода (пункт 35 Основ);

2) порядок расчета индексов (пункт 8 Основ):

- на первый год долгосрочного периода – определяются в виде значений, выраженных в процентах, как отношение максимального размера вносимой гражданином платы за коммунальные услуги в муниципальном образовании среди всех месяцев очередного года долгосрочного периода по потребителю с наиболее невыгодным для потребителя (с точки зрения прироста платы за коммунальные услуги) набором коммунальных услуг (степенью благоустройства) к размеру вносимой этим гражданином платы за коммунальные услуги в декабре предыдущего календарного года с учетом мер дополнительной социальной поддержки граждан, предусмотренной в рамках полномочий субъекта РФ за счет средств бюджета субъекта РФ и бюджета муниципального образования (порядок расчета определяется пунктами 37-40 Основ).

Справочно: Предельные индексы на первый год долгосрочного периода регулирования могут быть установлены с календарной разбивкой, а также могут дифференцироваться: по типу отопления жилых помещений, по степени благоустройства многоквартирных домов (жилых домов), по системам водоснабжения и водоотведения, а также по системам централизованного теплоснабжения (пункт 8 Основ).

- на второй и последующие годы долгосрочного периода - в виде формулы (порядок расчета определяется пунктами 37-40 Основ).

3) предельные индексы утверждаются высшими должностными лицами субъектов РФ не позднее 15 ноября года, предшествующего первому году долгосрочного периода установления предельных индексов.

Справочно: Исключением из названного правила является случай утверждения индексов на первый долгосрочный период, когда индексы д.б. введены в действие с 01 июля 2014 года (см. часть 2 статьи 4 Федерального закона от 28.12.2013 года № 417-ФЗ "О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и в отдельные законодательные акты Российской Федерации").

Важно: По общему правилу, предельные индексы не могут превышать индекс по субъекту более чем на утвержденную величину отклонения (пункт 58 Основ). Вместе с тем, утверждение предельного индексами в размере, превышающем индекс по субъекту более чем на величину отклонения, возможно при наличии решения представительного органа муниципального образования (пункт 43 Основ).

Требования к решению:

- принимается в форме согласования или отказа в согласовании проекта акта высшего должностного лица субъекта РФ об установлении предельного индекса в размере, превышающем индекс по субъекту более чем на величину отклонения (пункт 43 Основ);

Проблема:

Следуя положениям утвержденных Основ формирования индексов, инициация процесса рассмотрения представительным органом муниципального образования вопроса, связанного с возможностью утверждения предельных индексов с превышением величины отклонения, напрямую зависит от волеизъявления высшего должностного лица субъекта РФ.

Иными словами, ресурсоснабжающие организации лишены возможности самостоятельно инициировать указанные процедуры, что на практике лишает такие организации возможности оказывать какое-либо влияние на процесс утверждения предельных индексов.

- срок рассмотрения проекта акта об установлении предельного индекса не может превышать 20 (двадцати) дней со дня его поступления (пункт 44 Основ);

- основаниями для установления по муниципальному образованию предельных индексов, превышающих индекс по субъекту более чем на величину отклонения, могут являться (пункт 46 Основ):

а) реализация программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры муниципального образования, реализация положений заключенных концессионных соглашений, утвержденных инвестиционных и производственных программ, направленных на повышение



надежности и качества оказываемых населению коммунальных услуг и установление экономически обоснованных тарифов на ресурсы, приобретаемые в целях оказания коммунальных услуг;

б) установление нормативов потребления коммунальных услуг в соответствии с требованиями законодательства РФ;

в) устранение имеющихся дисбалансов при регулировании тарифов, включая ликвидацию перекрестного субсидирования и доведение уровня оплаты коммунальных услуг населением до 100 процентов установленных экономически обоснованных тарифов;

г) выравнивание уровня тарифов на коммунальные ресурсы в субъекте РФ, устанавливаемых для регулируемых организаций в различных муниципальных образованиях такого субъекта в сопоставимых условиях.

Справочно: Представительные органы местного самоуправления вправе самостоятельно обратиться к высшему должностному лицу субъекта РФ с инициативой об установлении предельного индекса, превышающего индекс по субъекту РФ более чем на величину отклонения по субъекту (пункт 47 Основ).

4) применение индексов должно обеспечивать изменение размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги в каждом месяце текущего года долгосрочного периода по отношению к размеру вносимой гражданами платы за коммунальные услуги в декабре предшествующего календарного года не более чем на установленную величину предельного индекса (пункт 10 Основ).

Справочно: В первом долгосрочном периоде размер вносимой гражданами платы за коммунальные услуги в каждом месяце с 1 июля 2014 года до 31 декабря 2014 года сравнивается с размером вносимой гражданами платы за коммунальные услуги в июне 2014 года.

Проблема: Основы формирования индексов не содержит в себе описание корректных способов и механизмов обеспечения соблюдения величин утвержденных индексов, что может иметь своим результатом в правоприменительной практике наличие «перегибов» со стороны регулирующих органов, например, связанных с необоснованным занижением тарифов ресурсоснабжающих организаций/утверждаемых величин нормативов потребления коммунальных услуг без предоставления реальной финансовой компенсации выпадающих доходов таким организациям.

4. Закреплены основания изменения индексов (раздел V Основ):

1) по решению высшего должностного лица субъекта РФ - предельные индексы в течение долгосрочного периода их действия м.б. изменены в сторону увеличения после согласования с представительным органом муниципального образования.

Порядок согласования определяется вышеуказанными требованиями пунктом 43 – 47 Основ.

2) в случае существенного ухудшения экономической конъюнктуры, при котором объем ВВП в постоянных ценах за один из кварталов текущего года меньше, чем объем ВВП в соответствующем квартале предыдущего года - индексы по субъектам РФ м.б. изменены по решению Правительства РФ в сторону их понижения (пункт 48 Основ).

Важно: в указанном случае при приведении предельных индексов, установленных по муниципальным образованиям, в соответствие с измененными (пересмотренными) Правительством РФ значениями индексов по субъектам РФ (включая уточнение значений отклонений по субъектам РФ на второй и последующие годы долгосрочного периода) убытки регулируемых организаций, обусловленные таким изменением (пересмотром), не подлежат возмещению за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Справочно: при принятии решения Правительства РФ об изменении (пересмотре) индексов по субъектам РФ и отклонений по субъектам РФ высшее должностное лицо субъекта РФ обязано в течение 30 дней со дня вступления указанного решения в силу привести предельные индексы, установленные по муниципальным образованиям, в соответствие с измененными (пересмотренными) значениями (пункт 49 Основ).

5. Определен порядок выплаты компенсаций регулируемым организациям за счет средств бюджетов бюджетной системы РФ в связи с изменениями индексов по субъектам и (или) предельных индексов (раздел V Основ).

В случае изменения (пересмотра) предельных индексов в течение долгосрочного периода их действия в сторону их уменьшения основанием для выплаты компенсации регулируемым организациям является пересмотр тарифов, ранее установленных тарифов для регулируемых организаций в сторону снижения (пункт 51 Основ).

Порядок выплаты компенсации:

- выплата компенсации осуществляется из бюджета субъекта РФ (пункт 51 Основ);
- расчет компенсации осуществляется на основании заявления регулируемой организации, составленного в соответствии с требованиями Основ (пункт 52 Основ) и направленного в адрес в органа исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченный осуществлять расчет размера компенсации за счет средств бюджета субъекта РФ (пункт 53 Основ);



- размер компенсации определяется исходя из информации, указанной в заявлении регулируемой организации (пункт 54 Основ);

- решение об определении размера компенсации принимается органом исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченным осуществлять расчет размера компенсации за счет средств бюджета субъекта РФ, не позднее чем через 30 рабочих дней со дня получения заявления (пункт 55 Основ).

Справочно: Высшие должностные лица субъектов РФ вправе самостоятельно рассмотреть вопрос о предоставлении в соответствии с положениями Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" дополнительных мер социальной поддержки потребителя коммунальных услуг в целях соблюдения установленных предельных индексов (пункт 57 Основ).

Проблемы:

1. Основы формирования индексов определяют и закрепляют механизм компенсаций только для случая пересмотра тарифов регулируемых организаций в сторону их уменьшения по основанию изменения (пересмотра) предельных индексов. Вместе с тем представляется, что выпадающие доходы ресурсоснабжающих организаций могут возникать не только по указанному основанию, но и, в первую очередь, в связи с применением предельных индексов как таковых (например, в случае уменьшения величины тарифа регулируемой организации в виду необходимости соблюдения утвержденного предельных индексов).

Однако, положения Основ формирования индексов необходимости выплаты компенсаций в описанной ситуации прямо не предусматривают.

2. Для целей корректного применения названных положений на практике не представляется возможным однозначно установить:

- требования к расчету компенсации, представляемому в адрес уполномоченного органа вместе с заявлением на выплату компенсаций;

- основания для отказа в рассмотрении заявления/для отказа в выплате компенсаций.

Наличие же подобной неоднозначности обуславливает возможность возникновения разногласий по данному вопросу между регулирующими организациями и уполномоченными органами.

6. Порядок мониторинга и контроля за соблюдением индексов (раздел VI Основ).

Для целей мониторинга следует отметить следующие требования к применению индексов:

1) предельные индексы не могут превышать индекс по субъекту более чем на величину отклонения по субъекту (пункт 58 Основ);

2) изменение (прирост) размера платы граждан за коммунальные услуги в среднем по всем муниципальным образованиям субъекта РФ не должно превышать индекс по субъекту (пункт 59 Основ).

Справочно: Названные требования применяются с учетом исключений, связанных со случаями принятия представительными органами муниципального образования решений об утверждении предельных индексов в размере, превышающем индекс по субъекту более чем на величину отклонения (пункт 59 Основ).

При этом на осуществление контрольных мероприятий за соблюдением предельных индексов уполномочены:

1) федеральный орган исполнительной власти в области государственного регулирования (ФСТ России) - осуществляет контроль за соблюдением порядка утверждения предельных индексов, для чего вправе запрашивать и получать у высшего должностного лица субъекта РФ и органов исполнительной власти субъектов РФ информацию и иные необходимые сведения по вопросам установления индексов (пункт 60 Основ);

Важно: в случае выявления нарушения порядка утверждения предельных индексов федеральный орган выдает высшему должностному лицу субъекта РФ обязательные для исполнения предписания об устранении допущенных нарушений (пункт 62 Основ).

Справочно: Факт превышения установленного предельного индекса определяется в отношении фактического размера платы гражданина за коммунальные услуги, отраженного в платежном документе.

2) органы исполнительной власти субъекта РФ - осуществляют ежемесячный мониторинг соблюдения предельных индексов и государственный жилищный надзор, для чего вправе запрашивать и получать в определенных ими сроки и формате у органов местного самоуправления и регулируемых организаций информацию, а также и иные необходимые сведения и материалы по вопросам установления предельных индексов на территории муниципального образования (пункт 61 Основ).

14.05.2014 года

А.М. Криницын